

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ



### Константин Игоревич Байгозин

заместитель начальника Управления конституционных основ  
публичного права КС РФ, доцент кафедры государственного  
и административного права СПбГУ

*baigozin05@mail.ru*

## Отдельные вопросы оспаривания кадастровой стоимости в решениях Конституционного Суда Российской Федерации<sup>1</sup>

Правовые проблемы определения кадастровой стоимости из сферы сугубо практической направленности по мере их развития, в том числе под воздействием разноречивой судебной практики, перемещаются в разряд конституционно значимых, а соответственно, подлежат разрешению Конституционным Судом РФ с учетом его компетенции. За легальным определением понятия кадастровой стоимости<sup>2</sup> как стоимости объекта недвижимости, определенной в порядке, установленном законом, в результате проведения государственной кадастровой оценки, скрывается до конца еще не «просвеченное» экономико-правовое явление. Именно такое восприятие оставляет погружение в область отношений, связанных с функционированием института кадастровой оценки, ядром которого является кадастровая стоимость.

*Ключевые слова: кадастровая стоимость, рыночная стоимость, кадастровая оценка, налогоплательщик, налоговая база, имущественные налоги, Конституционный Суд Российской Федерации*

1. Повышенный уровень напряженности вокруг споров о кадастровой стоимости обусловлен ее двойственной природой. С одной стороны, это индивидуальная характеристика объекта недвижимости, а с другой — кадастровая стоимость опреде-

<sup>1</sup> Статья подготовлена по материалам доклада на Международной научно-практической конференции «Правовые проблемы природопользования: поиск баланса частных и публичных интересов» (Санкт-Петербург, 20–21 октября 2016 г.) и в рамках сотрудничества СПбГУ и ПАО «Газпром нефть».

<sup>2</sup> См.: подп. 2 п. 1 ст. 3 Федерального закона от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке».

ляет налоговую базу имущественных налоговых платежей: земельный налог, налог на имущество физических лиц и организаций. В адекватном регулировании вопросов определения кадастровой стоимости нуждаются не только публично-правовые образования как выгодоприобретатели от ее увеличенного размера, но и частные субъекты, прежде всего граждане, чьи права как собственников и налогоплательщиков находятся под защитой Конституции РФ.

Еще пару лет назад к одной из самой массовых категорий судебных дел относилось оспаривание гражданами и организациями результатов оценки кадастровой стоимости объектов недвижимости. В чем же суть проблемы? Проведение государственной кадастровой оценки недвижимости возложено на органы исполнительной власти субъекта РФ. Для выполнения этой процедуры по общему правилу используется метод массовой оценки, который с учетом федеральных стандартов предполагает объединение в группы объектов, имеющих схожие характеристики, и использование математических и иных методов моделирования стоимости.

Как справедливо указал Конституционный Суд РФ в определении от 01.03.2011 № 280-О-О, такое правовое регулирование, закрепляющее применение для проведения государственной кадастровой оценки земельных участков главным образом методов массовой оценки, но не исключающее в некоторых случаях использование индивидуально-определенной рыночной стоимости, само по себе не может рассматриваться как нарушающее принцип равного налогообложения и не предполагает возможность дискриминационного и произвольного характера определения налоговой базы по земельному налогу.

Заметим, что ст. 66 ЗК РФ прямо указывает на связь между кадастровой и рыночной стоимостью земельного участка, допуская возможность определения кадастровой стоимости исходя из рыночной. Вместе с тем применение методов массовой оценки неизбежно приводит к несоответствию между кадастровой и рыночной стоимостью. Используемая органами власти методика оценки изначально содержит «порок экономической необоснованности». Процесс формирования кадастровой стоимости объектов недвижимости в большинстве случаев бюджетоориентирован — чем выше кадастровая стоимость объектов, расположенных на вверенной проводящему оценку органу власти территории, тем больше размер налоговой базы по имущественным налогам, а значит, увеличиваются налоговые поступления в бюджет.

Проблема в том, что такой подход, оправданный интересами бюджета, может привести к искажению истинной стоимости объекта налогообложения. Устанавливаемый методом массовой оценки размер кадастровой стоимости способен значительно превысить действительную, т.е. рыночную, стоимость самого объекта недвижимости. В практике известны случаи превышения кадастровой стоимости над рыночной в несколько раз<sup>3</sup>. Это вызвало вполне объяснимое недовольство со стороны владельцев недвижимого имущества, которые в большинстве случаев не относятся к разряду лиц, имеющих сверхдоход, и небезосновательно указывают на ущемление своих прав.

<sup>3</sup> См., напр.: решения АС Свердловской области от 09.07.2013 по делу № А60-16431/2013; АС Ростовской области от 27.11.2013 по делу № А53-20915/13.

2. Недопонимание между государством и налогоплательщиками усилилось по мере того, как в судах возобладала позиция о невозможности ретроспективного (за прошлые периоды) пересмотра кадастровой стоимости для целей налогообложения. Ориентиром в этом вопросе являлась позиция Президиума ВАС РФ, сформулированная в постановлении от 28.06.2011 № 913/11. Ее суть в том, что установление рыночной стоимости земельного участка служит основанием для обязания органа кадастрового учета внести такую стоимость в качестве новой кадастровой стоимости в государственный кадастр недвижимости с момента вступления в силу судебного акта. Суды признавали кадастровую стоимость равной рыночной с момента вступления в законную силу решения суда. При таком подходе получалось, что элемент налогообложения (налоговая база) имеет не одно, а несколько значений. В результате возникала угроза неопределенности в исполнении налоговых обязательств, бремя уплаты которых для налогоплательщиков необоснованно увеличивалось.

Ситуация усугублялась еще и тем, что органы власти имели возможность ежегодно пересматривать кадастровую стоимость. Это, в свою очередь, не позволяло налогоплательщикам эффективно защищать свои права в судебном порядке, поскольку результативность выигрыша дела в суде обнулялась с момента утверждения государством новой кадастровой оценки. Вместе с тем с учетом основных начал законодательства о налогах и сборах налоги должны иметь экономическое основание и не могут быть произвольными, они не должны препятствовать реализации гражданами своих конституционных прав (п. 3 ст. 3 НК РФ).

В дискуссиях, проводимых на различных экспертных площадках, специалистами предлагалось, к примеру, усовершенствовать механизм корректировки кадастровой стоимости в досудебных процедурах (улучшить эффективность рассмотрения обращений в специально созданных для этих целей комиссиях), а также разделить цели использования кадастровой стоимости на налоговые и неналоговые.

Заметим, что с вопросами кадастровой стоимости для целей налогообложения приходилось сталкиваться не только арбитражным судам и судам общей юрисдикции. Отдельные проблемы ее определения становились предметом изучения и Конституционного Суда. Вот лишь некоторые из наиболее значимых решений в этой области, принятых в рамках конституционного судопроизводства:

- признание Конституционным Судом возможности пересмотра кадастровой стоимости земельного участка при определении его рыночной стоимости в качестве законного способа уточнения налоговой базы по земельному налогу (определения от 01.03.2011 № 280-О-О, № 277-О-О и № 274-О-О);
- распространение специальных правил действия во времени актов законодательства о налогах и сборах на нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации об утверждении кадастровой стоимости земельных участков, порождающие налоговые последствия для землепользователей (определение от 03.02.2010 № 165-О-О, постановление от 02.07.2013 № 17-П).

В 2014 г. к наиболее заметным решениям КС РФ, в которых затрагивалась тематика кадастровой стоимости, можно отнести определение от 03.07.2014 № 1555-О.

Смысл претензий заявителя к оспариваемому положению НК РФ (п. 1 ст. 391) состоял в том, что оно не позволяет — в случае установления судом кадастровой стоимости земельного участка в размере его рыночной стоимости на дату отчета оценщика — изменять налоговую базу по земельному налогу. Отметим, что рассмотрение налоговых норм, как и других оспариваемых законоположений, в рамках конституционного судопроизводства имеет свою специфику. Анализируя обжалуемое законоположение, КС РФ указал, что сама по себе данная норма по своему содержанию не предполагает установление недостоверной и экономически необоснованной налоговой базы по земельному налогу. Кроме того, какой-либо неопределенности, как и иного дефекта, с точки зрения конституционной проверки данная норма не содержит. Исходя из этого, у Суда не было оснований полагать, что именно оспариваемое законоположение послужило причиной разрешения конкретного дела заявителя в неблагоприятную для него сторону.

Как известно, КС РФ не исследует фактические обстоятельства конкретных дел заявителей, но нельзя не обратить внимание на то, что государственная кадастровая оценка в деле заявителя была утверждена еще в ноябре 2008 г., тогда как оценщик определил рыночную стоимость участка только на июль 2010 г. Выходит, что заявитель приступил к процедуре корректировки кадастровой стоимости со значительным разрывом во времени от даты ее установления органами власти. Возникает закономерный вопрос: что мешало раньше выявить рыночную стоимость земельного участка и внести изменения в кадастровую стоимость? Важно отметить, что КС РФ, отказывая в принятии жалобы заявителя к рассмотрению, тем не менее обозначил в своем решении призыв к законодателю усовершенствовать правовое регулирование в этой сфере.

Законодательный процесс, направленный на разрешение ряда назревших проблем в вопросах определения кадастровой стоимости недвижимости, последовательно развивался в течение всей первой половины 2014 г. В итоге был принят Федеральный закон от 21.07.2014 № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об оценочной деятельности в Российской Федерации“». Основным достижением законодательных нововведений стало то, что «новые» (рыночные) сведения о кадастровой стоимости могли применяться с 1 января календарного года, в котором было подано соответствующее заявление о пересмотре кадастровой стоимости (абз. 5 ст. 24.20 Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»; далее — Закон об оценочной деятельности). Это позволило пересчитывать в том числе земельный налог с учетом рыночной стоимости земли за тот период, в котором налогоплательщик подал заявление о пересмотре кадастровой стоимости (а не после вступления в силу решения суда). Тем самым появилась возможность хотя бы отчасти, но ретроспективно применять устанавливаемую кадастровую стоимость. Другой не менее важный шаг вперед был связан с ограничением частоты установления государственной кадастровой стоимости: не чаще одного раза в три года, в городах федерального значения — в два года (ст. 24.12 Закона об оценочной деятельности).

Таким образом, законодателю в 2014 г. во многом удалось не только понизить градус конфликтности в имущественных правоотношениях, но и в поиске справедливого баланса совершить вполне ощутимый поворот навстречу интересам налогоплательщиков, избежав при этом серьезных последствий для соответствующего уровня

бюджетов как публичных фондов денежных средств, предназначенных для выполнения возложенных на государство функций.

3. Однако жизнь не стоит на месте, имущественные вопросы тесно переплетены с финансовыми интересами, притом что в публичной сфере большое значение имеет бюджетная составляющая, от состояния которой зависит благополучие соответствующих территорий, а потому по мере возникновения новых противоречий в данных отношениях вопросы кадастровой стоимости вновь выдвигаются на первый план.

В 2016 г. у Конституционного Суда появился новый повод высказаться в отношении кадастровой стоимости в аспекте субъектов, имеющих полномочие на ее оспаривание. Традиционно таким правом обладают не только налогоплательщики, но и иные лица, в частности: публично-правовые образования, владеющие объектами недвижимости на праве собственности; бывшие собственники объекта недвижимости, если их права могут быть восстановлены путем обращения о пересмотре кадастровой стоимости; арендаторы объекта недвижимости, если арендная плата рассчитывается исходя из размера кадастровой стоимости; лица, имеющие исключительные права выкупа или аренды земельных участков, находящихся в публичной собственности, когда выкупная или арендная плата исчисляется с учетом размера кадастровой стоимости; прокуроры при обращении в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований<sup>4</sup>.

На этот раз в Конституционный Суд обратилась администрация муниципального образования «Город Братск» с жалобой на нарушение конституционных прав положением ст. 24.18 Закона об оценочной деятельности, в соответствии с которым результаты определения кадастровой стоимости могут быть оспорены органами местного самоуправления в отношении объектов недвижимости, находящихся в муниципальной собственности. Как следовало из представленных материалов, заявителем в Иркутском областном суде было оспорено решение комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, которым по заявлению крупного регионального налогоплательщика была существенно (более чем в 10 раз) снижена кадастровая стоимость принадлежащего обществу на праве собственности земельного участка. По итогам судебных разбирательств вышестоящий суд пришел к выводу о том, что администрация муниципального образования «Город Братск» не является субъектом, уполномоченным на оспаривание данного решения комиссии, которым была определена кадастровая стоимость земельного участка, поскольку он не находится в муниципальной собственности.

Вопрос, поставленный в этой конституционной жалобе, сводился к возможности органа местного самоуправления оспаривать в суде решения комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости безотносительно условия о принадлежности земельного участка к муниципальной собственности. В силу

---

<sup>4</sup> См.: Савиных В.А. Комментарий к Постановлению Пленума ВАС РФ об оспаривании кадастровой стоимости: выявление концептуальных основ // Вестник экономического правосудия РФ. 2016. № 5. С. 109–137.

абз. 5 ст. 24.18 Закона об оценочной деятельности представители органов местного самоуправления по общему правилу не входили в состав комиссий, которые создаются органом, осуществляющим функции по государственной кадастровой оценке на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Соответственно, это лишало органы местного самоуправления возможности озвучить свои доводы при рассмотрении заявления собственника земельного участка о пересмотре кадастровой стоимости. Заинтересованность органа местного самоуправления обусловлена тем, что принятие таких решений влечет уменьшение поступлений в местный бюджет земельного налога, базой для которого является кадастровая стоимость.

Примечательно, что о наличии у органов местного самоуправления права на оспаривание решений комиссии по объектам недвижимости, принадлежащим частным лицам, ранее высказался ВАС РФ, отметив следующее. Несмотря на то, что органы местного самоуправления не являются непосредственно участниками процесса по определению кадастровой стоимости земельного участка, а также не входят в комиссии по рассмотрению споров о результатах ее определения, кадастровая стоимость выступает налоговой базой земельного налога, который представляет собой один из доходов городских округов, зачисляемый в местные бюджеты по нормативу 100%. Поэтому результаты определения кадастровой стоимости земельных участков, находящихся на территории муниципального образования и являющихся объектами налогообложения, затрагивают права в сфере экономической деятельности не только правообладателей земельных участков, но и муниципалитетов. Таким образом, орган местного самоуправления, на территории которого находится объект недвижимости, имеет правовой интерес в участии в судебном процессе, связанном с оспариванием решений комиссий по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости об установлении кадастровой стоимости в размере рыночной, в том числе наделен правом на самостоятельное оспаривание таких решений (постановление Президиума ВАС РФ от 11.02.2014 № 13839/13).

В отличие от ВАС РФ, позиция Верховного Суда состояла в том, что у органов местного самоуправления отсутствует право на оспаривание решений комиссии в отношении земельных участков, не находящихся в муниципальной собственности (определение от 07.09.2015 № 66-АПГ15-24). К этому можно добавить, что органы местного самоуправления не являются субъектами правоотношений по установлению кадастровой стоимости земельных участков, находящихся в частной собственности, в размере, равном их рыночной стоимости. Законодательством о налогах и сборах данные органы не наделены полномочиями по контролю за правильностью определения налоговой базы для целей исчисления земельного налога. Кроме того, органы местного самоуправления не являются администраторами доходов бюджета в отношении данного налога (ст. 6 и 160.1 БК РФ).

Интересы органов местного самоуправления были отражены во внесенном Тюменской областной Думой в Государственную Думу законопроект № 962573-6<sup>5</sup>, кото-

<sup>5</sup> Постановлением Государственной Думы от 19.04.2016 № 8713-6 ГД законопроект был отклонен. Информацию о ходе рассмотрения законопроекта см.: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=962573-6&02> (дата обращения: 29.12.2016).



рым было предложено дополнить ст. 24.18 Закона об оценочной деятельности положением о том, что результаты определения кадастровой стоимости земельных участков, расположенных на территории муниципальных образований, могут быть оспорены в суде и комиссии органами местного самоуправления независимо от формы собственности такого земельного участка.

Однако предоставление органам местного самоуправления неограниченного права по оспариванию кадастровой стоимости объектов недвижимости, находящихся не в собственности публичных субъектов, способствовало бы возникновению рисков по дестабилизации имущественных отношений в виде бесконечно долгой процедуры оспаривания результатов оценки (помимо того что кадастровая стоимость периодически подлежит обязательному пересмотру с учетом требований закона), а также неоправданному ограничению прав частных владельцев земельных участков, в первую очередь граждан. Это связано с тем, что, как показывает практика, оспаривание органами местного самоуправления кадастровой стоимости направлено исключительно на увеличение ее размеров для дальнейшего наращивания налоговой базы по земельному налогу (как правило, по результатам государственной оценки такая стоимость уже изначально носит завышенный характер).

4. Примирить разные точки зрения по данному вопросу попытался Конституционный Суд РФ, который в постановлении от 05.07.2016 № 15-П, погрузившись в межотраслевое регулирование на основе конституционных положений, сделал два взаимосвязанных базовых вывода: в целом право органов местного самоуправления оспаривать кадастровую стоимость недвижимости, установленную в размере рыночной стоимости, должно быть ограничено случаями, когда спор касается объектов муниципальной собственности, в то же время — в исключительных случаях, когда речь идет о существенном снижении кадастровой стоимости, — органы местного самоуправления вправе оспаривать в судебном порядке результаты определения кадастровой стоимости.

Содержание названного судебного акта позволяет прийти к мнению, что выводы Конституционного Суда не должны затронуть так называемых обычных налогоплательщиков, поскольку они направлены прежде всего на неординарные случаи существенного (многократного) изменения кадастровой стоимости, что способно сильно ударить по наполняемости местного бюджета, а значит, по благополучию граждан. Предоставление в таких случаях органам местного самоуправления права на оспаривание кадастровой стоимости само по себе не означает, что она будет непременно пересмотрена судом в угоду местной власти. В любом случае ревизия кадастровой стоимости должна осуществляться в рамках нормативно установленных процедур и с соблюдением законных интересов частного собственника объекта недвижимости.

В подготовленном судьей К.В. Арановским мнении к постановлению КС РФ от 05.07.2016 № 15-П отмечено: пока закон не позволяет решить, что считать существенным отклонением рыночной стоимости от государственной кадастровой стоимости, муниципальные образования не могут использовать право на соответствующий административный иск. Что касается критериев, по которым будет оце-



ниваться возможность рассмотрения обращений органов местного самоуправления, то к ним, например, может быть отнесен размер объекта недвижимости или разница в кадастровой оценке.

Учитывая, что правовые позиции Конституционного Суда по общему правилу действуют на будущие правоотношения, навряд ли следует опасаться, что его выводы могут быть использованы для корректировки кадастровой стоимости в большую сторону по предыдущим налоговым периодам в случае пересмотра решений комиссии по заявлению органов местного самоуправления.

Кроме того, нельзя не обратить внимания на изменение регулирования в связи с принятием Федерального закона от 03.07.2016 № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым установлено, что до 01.01.2020, за некоторым исключением, применяется кадастровая стоимость, действующая по состоянию на 01.01.2014 (ст. 19). Это означает фактическую заморозку кадастровой стоимости объектов недвижимости по состоянию на указанную дату. Такое регулирование в целом должно положительно сказаться на стабилизации отношений по определению кадастровой стоимости, в том числе для целей налогообложения. Частично данный эффект может быть утрачен в связи с принятием Федерального закона от 30.11.2016 № 401-ФЗ (ст. 10), предусматривающего право регионов самостоятельно решать, сохранить либо отменить мораторий на переоценку кадастровой стоимости.

В любом случае нам приходится наблюдать планомерную работу как законодателя, так и судебной системы по совершенствованию процедур определения кадастровой стоимости, в основе которой — поиск приемлемого баланса между всеми участниками отношений с целью обеспечения их правового интереса. Тем более что с 01.01.2017 вступают в силу положения нового Федерального закона от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке», закрепляющего в качестве одного из принципов проведения кадастровой оценки экономическую обоснованность результатов определения кадастровой стоимости (ст. 4). Соблюдение данного принципа на практике должно способствовать предсказуемости налогообложения по имущественным налогам и обеспечению разумного равновесия между интересами фиска (казны) и налогоплательщиков.